

University of Groningen

Annotatie bij Vz. Rb. Breda 16 oktober 2009 LJN BK0452 (Coffeeshops Rozendaal)

Vols, M.; Brouwer, J.G.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2009

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vols, M., & Brouwer, J. G., (2009). *Annotatie bij Vz. Rb. Breda 16 oktober 2009 LJN BK0452 (Coffeeshops Rozendaal)*, Nr. BK0452, okt. 16, 2009.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Trefwoorden

Coffeeshops
Softdrugs
Exploitatievergunning
Intrekkingsgrond
Nulbeleid
AHOJG-criteria

Domein

Burger bestuur, Openbare orde en Veiligheid

Subdomein

Bijzondere wetten (Drugs)

JG-nummer

09.0081

Kern

De weigering tot gedogen van een bestaande (vroeger gedoogde) coffeeshop wordt in casu aangemerkt als een besluit. Dit besluit, de overgangstermijn van een half jaar en het achterliggende cannabisbeleid (zijnde een nulbeleid) wordt door de voorzieningenrechter niet als kennelijk onredelijk besluit gezien.

Instantie

Voorzieningenrechter Rechtbank Breda

Datum

16 oktober 2009

Partijen

Uitspraak van de voorzieningenrechter in de zaak van [verzoeker] en de burgemeester van de gemeente Roosendaal

Wet en artikelen

Drank- en Horecaverordening
Algemeen Plaatselijke Verordening
Opiumwet, artt. 2, 3 en 13b.

Samenvatting

Verzoeker exploiteert een coffeeshop in Roosendaal. De burgemeester van Roosendaal trekt per 16 september 2009 op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) de horeca-exploitatievergunning van verzoeker in. Op dezelfde dag is een nieuwe vergunning voor het exploiteren van een horecabedrijf aan verzoeker verleend. Aan deze nieuwe vergunning zijn voorwaarden verbonden. Één van de voorwaarden bepaalt dat het niet toegestaan is in het horecabedrijf middelen (zoals bedoeld in de artikelen 2 en 3 Opiumwet) te gebruiken, toe te dienen of voorbereidingen daartoe te verrichten. Het is ook niet toegestaan toe te laten dat deze middelen worden gebruikt, worden toegediend of dat daartoe voorbereidingen worden verricht. Onder het regime van de ingetrokken exploitatievergunning werd de verkoop van softdrugs, onder voorwaarden, gedoogd.

Verzoeker stelt dat hij door het niet langer gedogen van de verkoop van softdrugs in de coffeeshop een belangrijk deel van de bedrijfsactiviteiten in de coffeeshop moet stoppen. Hij stelt dat het niet langer gedogen gebaseerd is op kennelijk onredelijk beleid. Het besluit tot weigering tot gedogen moet worden geschorst, zodat de eerder verleende exploitatievergunning blijft gelden en de gedoogstatus herleeft.

De burgemeester stelt dat hier geen sprake is van een weigering tot gedogen, maar dat de voorwaarde bij de nieuwe vergunning uitsluitend informatief van aard is. De voorzieningenrechter

volgt deze redenering niet. De voorwaarde bij de vergunning veroorzaakt dat deze nieuwe vergunning ook moet worden gezien als weigering te gedogen.

Vervolgens besluit de voorzieningenrechter dat deze weigering tot gedogen moet worden aangemerkt als besluit in de zin van de Awb. Hoewel volgens vaste Afdelingsjurisprudentie een dergelijke weigering niet als besluit wordt aangemerkt, is in dit specifieke geval sprake van bijzondere omstandigheden. Het voldoen aan de voorwaarde van de nieuwe exploitatievergunning heeft namelijk grote (financiële) gevolgen voor verzoekster. Het uitlokken van een verstrekkend handhavingsbesluit van de burgemeester (een vijfjarige sluiting op grond van artikel 13b Opiumwet van de coffeeshop) kan, zo stelt de voorzieningenrechter, in redelijkheid niet van verzoeker worden gevergd.

De burgemeester stelt dat verzoeker geen (spoedeisend) belang bij de schorsing van het bestreden besluit heeft. De burgemeester blijft immers, op grond van artikel 13b Opiumwet, bevoegd om handhavend op te treden. De voorzieningenrechter geeft de burgemeester hierin ongelijk. Ten eerste is in de eventuele herleving van de ingetrokken exploitatievergunning een voldoende belang gelegen. Ten tweede wordt bij de rechterlijke toetsing van het weigeringsbesluit ook het gehele cannabisbeleid en de bijbehorende handhavingsmatrix op kennelijke onredelijkheid getoetst. Wanneer dit beleid deze toets niet doorstaat, kan volgens de voorzieningenrechter, het handhavend optreden niet (meer) gebaseerd worden op dit beleid en de handhavingsmatrix. Vanwege dit eventuele gevolg is ook sprake van voldoende (spoedeisend) belang van verzoeker.

De voorzieningenrechter toetst vervolgens het cannabisbeleid, zoals vastgelegd in de Nota Cannabisbeleid 2009, marginaal. Hij komt tot de conclusie dat dit beleid (zijnde een nulbeleid ten aanzien van coffeeshops in Roosendaal) niet kennelijk onredelijk is. Daarvoor geeft hij enkele argumenten.

Het beleid is, zo stelt de voorzieningenrechter, voldoende onderbouwd en gemotiveerd met deugdelijke onderzoeken. Uit de onderzoeken is gebleken dat de gemeente kampt met structurele overlast veroorzaakt door drugstoerisme. In de Nota is onderbouwd dat de gedoogde coffeeshops structureel verantwoordelijk zijn voor die overlast. Gemotiveerd is waarom niet gekozen is voor minder ingrijpende oplossingen dan de invoering van het nulbeleid. De voorzieningenrechter acht het nulbeleid niet in strijd met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast is het beleid niet in strijd met het landelijke coffeeshopbeleid. In de ministeriele hoofdlijnenbrief van september 2009 wordt ruimte gelaten voor een nulbeleid aangaande coffeeshops. Tevens slaagt een beroep van verzoeker op het zorgvuldigheidsbeginsel niet. Het cannabisbeleid is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Zo heeft de Ontwerpnota voor een ieder ter inzage gelegen en is de mogelijkheid geboden tot inspraak. Op de ingediende zienswijze is uitgebreid ingegaan in de Nota. Ook een beroep op het evenredigheidsbeginsel slaagt niet. De voorzieningenrechter acht de belangen van verzoeker en het algemene belang van de openbare orde voldoende afgewogen. Dit laatste belang mag, zo stelt de voorzieningenrechter, prevaleren gezien de motivatie van de burgemeester en het feit dat na eerdere aanscherpingen van het beleid de overlast niet verminderde.

Tenslotte acht de voorzieningenrechter de geboden overgangstermijn van een half jaar niet onredelijk kort. De voorzieningenrechter stelt dat de verkoop van softdrugs nooit legaal is geweest. Sterker nog, de verkoop is altijd nationaal en internationaal omstreden geweest. Verzoeker kan dan ook geen rechten ontleen aan het jarenlange gedogen van de verkoop. Daarnaast is verzoeker al sinds oktober 2008 op de hoogte van het mogelijke einde van het gedoogbeleid. Daarnaast is verzoeker niet ingegaan op de uitnodiging van de burgemeester om te denken over mogelijkheden voor de verandering van de bedrijfsvoering.

De voorzieningenrechter wijst het verzoek tot schorsing van het weigeringsbesluit af.

Noot:

1. De juridische strijd tegen de handel en het gebruik van softdrugs alsmede de hiermee gepaard gaande overlast lijkt in volle hevigheid te zijn uitgebarsten. Vrijheid en blijheid hebben plaatsgemaakt voor een tamelijk repressief klimaat. Burgemeesters krijgen (of ontdekken) steeds meer instrumenten die zij kunnen inzetten. De niet toegestane handel in softdrugs vanuit woningen of lokalen kan tegenwoordig eenvoudig worden bestreden met behulp van artikel 13b Opiumwet. Niet langer is het noodzakelijk om aan te tonen dat de openbare orde rondom een woning of lokaal door drugshandel ernstig is verstoord, zoals dat nog wel vereist is als de burgemeester de sluitingsbevoegdheid van de wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) wenst in te zetten. Gemeenteraden pakken de laatste tijd

zelfs het softdrugsgebruik op straat aan. Steeds meer gemeenten nemen een blowverbod in de APV op. Uit onderzoek van 2009 blijkt dat zeker 81 van de 441 gemeenten al een verbod hanteren en dat dertien gemeenten een blowverbod voorbereiden. Van die verboden gelden 48 in de hele gemeente en 33 in bepaalde gebieden binnen de gemeente. Vooral grote steden kennen een blowverbod, maar ook in de Veluwe *Bible belt* is het middel populair, met name ook om de normatieve boodschap door te geven dat ‘cannabisgebruik wordt afgekeurd’ (zie S. van Beek, ‘Gemeenten ontketenen oorlog tegen blowen’, *Binnenlands Bestuur* 16 oktober 2009).

2. Een ander kenmerk van het Nederlandse softdrugsbeleid, de gedoogde coffeeshop, ligt al evenzeer onder vuur. Het Nederlandse gedoogbeleid houdt kort samengevat in dat coffeeshops strafrechtelijk worden gedoogd, indien zij zich houden aan de AHOJG-criteria: verboden zijn affichering (de A), verkoop van harddrugs (H), overlast (O), de verkoop van softdrugs aan jongeren onder de achttien jaar (J) en de verkoop van een grotere hoeveelheid dan vijf gram en een grotere handelsvoorraad in de coffeeshop dan 500 gram (G). Sinds een jaar of twintig dienen de coffeeshops ook nog over een gedoogverklaring van de burgemeester van een gemeente te beschikken. Meestal hanteert die naast de AHOJG-criteria ook nog afstandseisen voor coffeeshops ten opzichte van scholen en een verbod van de combinatie alcohol en softdrugs. De burgemeester kan echter ook besluiten in zijn gemeente helemaal geen coffeeshops te gedogen (een nulbeleid) of het aantal te binden aan een maximum (maximumbeleid). (zie o.a. College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Opiumwet*, 2 november 2000).

3. De trend is dat het aantal gedoogde coffeeshop afneemt: waren er in 1997 Nederland nog 1179, eind 2007 ging het nog om 702 coffeeshops. Een verdere afname van het aantal coffeeshops ligt in de lijn der verwachtingen. Eind 2007 gold in 66 procent van de gemeenten een nulbeleid en in 24 procent een maximumbeleid. Met name grensgemeenten hanteren vaak een maximumbeleid of een nulbeleid. Tien procent van de gemeenten voert geen beleid. Het terugdringen van het aantal coffeeshops ‘tot aanvaardbare aantallen’ staat ook centraal in het beleid van de regering (zie http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2003/October/21/Aantal_coffeeshops_neemt_verder_af; B. Bieleman e.a., *Coffeeshops in Nederland 2007*, Groningen: Intraval 2008, pp. 17-20; *Hoofdlijnenbrief drugsbeleid* 11 september 2009, p. 12. Zie ook het rapport ‘Geen deuren maar daden’ van juli 2009 opgesteld door de Adviescommissie Drugsbeleid van de regering, pp. 37-49.).

4. In de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom werden tot voor kort vier coffeeshops gedoogd. De beide grensgemeenten kampten echter met ernstige overlast ten gevolge van drugstoerisme vanuit België en Frankrijk, een speciaal opgericht politieteam *Courage* belast met de bestrijding van deze overlast en criminaliteit in de gemeenten ten spijt (zie <http://www.courage.nu/>; M. Pam, ‘Roosendaal’, *Binnenlands Bestuur* 23 oktober 2009, p. 33). Begin 2009 wordt echter besloten over te gaan op een nulbeleid. Hiertoe wordt op zestien september 2009 de bestaande exploitatievergunning met gedoogvoorwaarden ingetrokken en verleent de burgemeester op dezelfde dag een nieuwe exploitatievergunning waarin de verkoop van softdrugs expliciet wordt verboden. De coffeeshophouders in Roosendaal en Bergen op Zoom zijn het oneens met deze beleidswijziging en starten zowel een bestuurs- en later een civielrechtelijke procedure (zie bijvoorbeeld Vz. Rb. Breda 15 oktober 2009, *LJN*: BJ7675; Vz. Rb. Breda 16 oktober 2009, *LJN*: BK0479; *LJN*: BK0459; *LJN*:BK0426). De coffeeshophouders vangen echter in de knullig opgezette zaken twee keer bot bij de rechtbank. Na (marginale) toetsing bepalen de bestuursrechter en civiele rechter dat het nieuwe cannabisbeleid van de gemeenten niet kennelijk onredelijk noch onrechtmatig is.

5. De bestuursrechtelijke voorzieningenrechter merkt de intrekking tot gedogen van de burgemeester aan als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De Afdeling heeft echter als vaste lijn dat de weigering dan wel de intrekking te gedogen geen besluit in de zin van de Awb is (Vermeer levert kritiek op dit beperkte besluitbegrip onder ABRvS 8 maart 2006, *AB* 2006, 269 m. nt. F. Vermeer; ABRvS 5 juli 2006, *AB* 2006, 394). De achterliggende gedachte is dat bezwaar kan worden gemaakt tegen een eventueel handhavingsbesluit. Overigens heeft de Afdeling in 2008 beslist dat de herroeping van een gedoogverklaring in bezwaar wel als een besluit in de zin van de Awb dient te gelden (zie ABRvS 30 juli 2008, *AB* 2008, 365 m. nt. F. Vermeer).

6. Slechts bijzondere omstandigheden kunnen een weigering of een intrekking tot een besluit promoveren, volgens de Afdeling. Als een bijzondere omstandigheid is in de jurisprudentie aangemerkt de weigering die qua effect gelijk staat met toepassing van bestuursdwang (zie ABRvS 12 juni 1997, *AB* 1997, 343). Van een zodanig bijzondere omstandigheid is volgens de Afdeling ook

sprake 'indien aan het verzoek om een gedoogverklaring zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen'(zie ABRvS 20 juni 2002, *AB* 2002, 355 m.nt. FM; ABRvS 18 juni 2003, *LJN*: AX4404, *AB* 2003, 394 m. nt. F. Vermeer). De voorzieningenrechter is van mening dat ook in deze casus van een bijzondere omstandigheid sprake is omdat van de coffeeshophouder niet gevergd kan worden om een zo verstrekkend handhavingsbesluit uit te lokken. Overtreding van de Opiumwet zou leiden tot sluiting van de coffeeshop gedurende vijf jaren. De voorzieningenrechter sluit hiermee aan bij de jurisprudentie waarin de bestuursrechter zich bevoegd acht om over bestuurshandelingen te oordelen die eigenlijk geen besluiten vormen, maar waartegen de andere weg van rechtsbescherming onevenredig belastend is voor de burger dan wel niet beschouwd kan worden als een aanvaardbare weg van rechtsbescherming (zie CBB 21 juli 1998, *JB* 1998, 223; ARRvS 14 december 1989, *AB* 1990, 505 m. nt. PvB; ABRvS 16 november 1998, *Gst.* 1999, 7090 m. nt. C.P.J. Goorden; zie over het criterium van de 'aanvaardbare andere weg' ook ABRvS 22 januari 1998, *AB* 1998, 132 m. nt. ChB).

6. De voorzieningenrechter acht de aan de coffeeshophouders geboden overgangstermijn van een half jaar weliswaar kort, maar niet onredelijk kort. De redenering hierbij is dat de verkoop van softdrugs altijd strafbaar is geweest en dat coffeeshophouders daarom geen rechten kunnen ontleen aan het gedogen. De beide gemeenten blijken bovendien bereid de bedrijfspanden of lopende huurcontracten over te nemen (zie Vz. Rb. Breda 16 oktober 2009, *LJN*: BK0479, r.o. 4.7). De acceptatie van een overgangstermijn van een half jaar biedt perspectief voor andere grensgemeenten die wellicht ook (snel) een nulbeleid willen invoeren. Voor coffeeshophouders is deze conclusie echter een bittere pil: zij zien de door hen opgebouwde inkomstenbron in de (hun zo bekende) rook opgaan. (M. Vols & J. G. Brouwer, m.vols@rug.nl en j.g.brouwer@rug.nl).

Zie ook <http://www.rug.nl/rechten/faculteit/vakgroepen/alrg/arw/centrumvooropenbareordehandhaving/index>

Zie ook <http://www.openbareorderecht.nl>

Vindplaats

LJN BK0452